

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

La política agraria y el Desarrollismo: el caso de Argentina durante el gobierno de Arturo Frondizi

Silvia B. Lázzaro
CONICET/CEHR-UNLP/UNQ

Perfiles del contexto nacional e internacional

El desarrollismo, como corriente del pensamiento económico, concebía al desarrollo -en el período de tiempo aquí considerado- esencialmente como un cambio de *estructuras*. Las principales elaboraciones en este sentido fueron realizadas por la Cepal desde fin de la década del 40. A partir de una especial interpretación de los procesos que reglan las relaciones entre los países centrales y los periféricos, puso énfasis en un conjunto de reformas estructurales, que era necesario encarar de manera global para superar, precisamente, los *obstáculos para el desarrollo*. En función de ello elaboró un diagnóstico de la situación de la economía latinoamericana: se destaca su condición *periférica*, y a partir de ésta, los efectos en la economía internacional, derivando luego hacia la formulación de prescripciones generales y específicas para superar los principales problemas. Partiendo de la división internacional del trabajo y de la constatación empírica de la existencia de términos de intercambio negativos para los países exportadores de productos primarios, se constató que se daban fuertes oscilaciones en el volumen de la demanda y de los precios internacionales de los mismos; ello provocaba fuertes contracciones en la capacidad de importación, y por lo tanto un alto grado de vulnerabilidad externa y grandes desequilibrios en el ritmo de funcionamiento de la economía. También se advertían severas restricciones estructurales en la transferencia del progreso técnico de los países centrales a los periféricos, debido a la mayor concentración de innovación tecnológica en los productos industriales que éstos importaban. Ante este estado de la cuestión, la solución no podía ser otra que la

industrialización, comenzando por aquel tipo de industria que fuese capaz de sustituir los bienes importados más escasos y estratégicos. En estas condiciones el funcionamiento de la economía no podía ajustarse a los dictados del mercado ni moverse erráticamente conforme al interés privado de los empresarios capitalistas, sino que era imperativo que lo hiciese en el sentido necesario para neutralizar las oscilaciones del comercio exterior e incorporar procesos productivos complejos que elevasen el valor agregado nacional, absorbiendo el mayor progreso técnico posible. Esta *industrialización planificada* tenía además la ventaja de crear puestos de trabajo en las ciudades, en un momento en que la población se urbanizaba aceleradamente. Es así como la industrialización se convierte en el eje del proyecto desarrollista, que perseguía la incorporación masiva de la técnica moderna, la reforma agraria y la democratización política. En efecto, el desarrollismo combinó políticas de modernización y de expansión industrial con la vigencia de instituciones parlamentarias y prácticas electorales. En el primer período doctrinario de la Cepal (1948-1955) las ideas básicas fueron la concepción centro, periferia, la teoría del deterioro de los términos del intercambio y la interpretación del proceso de industrialización de los países latinoamericanos. A partir de este conjunto de ideas, la Cepal abrió el debate en torno a la necesidad de una política deliberada y específica de industrialización, capaz de promover la acumulación y el desarrollo de la región; y también en su calidad de organismo supranacional de orientación y consulta, generó una serie de recomendaciones de política económica, cuyos tópicos concernían a la planificación del desarrollo, la protección del mercado interior, la integración latinoamericana, el financiamiento externo, entre otros. Desde 1955 y hasta mediados de la década del 60 la corriente cepalina, al amparo del marco teórico desarrollado en la etapa precedente, profundizó el análisis de lo que denominó los *obstáculos estructurales al desarrollo*. Por un lado atacó las cuestiones contenidas en el concepto de estrangulamiento externo: los desequilibrios de las balanzas de pago de los países latinoamericanos, la asistencia exterior, etc.; y por otro, centró su atención sobre los obstáculos internos al desarrollo latinoamericano: el subempleo, la distribución regresiva del ingreso, la marginalidad.

En síntesis, la política de desarrollo habría de enfatizar sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en un cambio y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial, y nunca realizada, de la

Alianza para el Progreso, ocasión durante la cual los gobiernos latinoamericanos –dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con Estados Unidos– expresaron su decisión de impulsar y realizar ese conjunto de políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad. Desde comienzos de la década del 50 el atraso relativo de América Latina es creciente. En vísperas de lanzarse la Alianza para el Progreso, a comienzos de 1961, el escenario económico y social no había variado; más aún, el momento en el que surgía este programa coincidía con la generación de una creciente inquietud popular, y con un proceso de inestabilidad política que a partir de entonces se acentuó en Brasil, El Salvador, Guatemala, Santo Domingo, Colombia, Venezuela, Argentina y Perú; todo ello en el contexto de una etapa de consolidación y avance de la Revolución Cubana.¹

En la *Declaración de los Pueblos de América*, donde efectivamente se acuerda constituir la Alianza para el Progreso, los firmantes se comprometieron a perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas; acelerar el desarrollo económico y social; impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria; asegurar a los trabajadores una justa redistribución; acabar con el analfabetismo y extender la educación a todos los niveles; reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen; mantener una política monetaria y fiscal que defienda el poder adquisitivo de las mayorías; dar rápida y duradera solución al problema de las variaciones excesivas de los precios de los productos latinoamericanos de exportación, y acelerar la integración de América Latina.² Sin duda, todas estas formulaciones exhibieron fuertes perfiles relevantes; pero admitir la significación de tales medidas resultó en los hechos mucho más factible que comprobar su viabilidad.

El golpe de Estado de 1955–que derrocó al peronismo– expresó fundamentalmente un cambio en las relaciones de fuerza a nivel local, lo que se manifestó en la toma de medidas de política económica tendientes a neutralizar los pilares esenciales del modelo capitalista de Estado, procurando dinamizar el rol del sector privado en la economía. Ello se insertó en un marco más general –desde fines de la década de 1950 y durante la del 60– en el que la ideología liberal y el desarrollismo redefinieron la nueva inserción dependiente de la

¹ El propósito expuesto empezó a tomar cuerpo cinco meses después en la Reunión Interamericana de Punta del Este, en la que se aprobaron dos documentos importantes: *Declaración a los pueblos de América* y *Carta de Punta del Este*, así como otras resoluciones sobre asuntos más puntuales.

² Aguilar Monteverde, Alonso (1979)

economía argentina, en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía de Estados Unidos.

La incorporación a este modelo de acumulación, signado por la penetración de las empresas transnacionales como eje esencial, estuvo condicionado por dos tipos de procesos. En primer lugar, un país que exhibía un mercado interno amplio y con una demanda diversificada, recursos naturales disponibles, mano de obra calificada, economía exportadora generadora de excedentes y de divisas para hacer frente a los servicios del capital extranjero, y un sector público capaz de proveer los principales insumos que el nuevo sistema de acumulación requería. En segundo lugar, y no obstante las ventajas antes mencionadas, el país también mostraba una estructura social compleja, en tanto interactuaban un sector terrateniente con experiencia para defender los excedentes que generaba, un sector de la burguesía nacional no monopólica que intentaba buscar –cada vez con menos probabilidad de éxito- mantener su presencia en el mercado interno, y una clase obrera organizada, comprometida con la defensa de sus salarios reales y dispuesta a movilizarse y a negociar para establecer alianzas en defensa de sus intereses. Es evidente la complejidad de la nueva instancia socioeconómica y política. Entre 1958 y 1962 el capital extranjero cumplió la función de hacer avanzar la centralización de los capitales y la concentración de la producción dentro de una economía semicerrada como la argentina, donde la competencia externa aún no era relevante. Era necesario reordenar eficientemente el capitalismo local, y en este sentido, la estrategia seguida por el desarrollismo buscó articular simultáneamente los ingresos del sector agrario y los beneficios que imponía la radicación del capital extranjero. Eran variados los intereses a conciliar y los grupos a articular, erigiéndose esta gama de contradicciones en el desafío fundamental para la propuesta del desarrollismo a nivel político. Además, es de destacar que la etapa de industrialización iniciada en el 58 se caracterizó por el control que sobre este proceso ejercían las firmas multinacionales y por su orientación hacia el mercado interno; se trataba de la nueva estrategia del gran capital internacional que apuntaba a la inversión directa en la producción, especialmente en los bienes de consumo durable, aunque también se efectuaban importantes inversiones en química, petroquímica, siderurgia, etc. Y en este contexto, el Estado tenía el rol fundamental de *apoyo y ampliación del esfuerzo industrializante*. Por lo tanto debería invertir en sectores de infraestructura pesada, energía, productos de base y transporte, que atendiesen los intereses de las corporaciones

transnacionales, que se constituyeron en los agentes dinámicos por excelencia en el ámbito económico.

Como resultado de esta ola de inversiones extranjeras en la industria, se modificaron las relaciones de fuerza de la sociedad, experimentando la clase dominante argentina significativas transformaciones; el capital extranjero era un protagonista socioeconómico relevante, y esta burguesía internacional o internacionalizada, es la que va a liderar al empresariado argentino. Del resultado de este proceso y del nuevo rol del Estado, emergió una nueva capa social en el contexto de los otros sectores dominantes que se encontraron frente al desafío del control del aparato del Estado.³

Es sobre la base de estos condicionamientos internacionales, y del marco general del desarrollismo en Argentina, que ha de ser considerada la política agraria durante el período mencionado.⁴

En efecto, propósito central de esta ponencia apunta al estudio de la política agraria durante el período 1958-1962, articulada en un todo con el programa socioeconómico y político del desarrollismo.

La validez del análisis histórico que aquí se propone se manifiesta en dos procesos: en primer lugar, ceñida la investigación a las políticas públicas agrarias relacionadas con el factor productivo tierra, creemos que pueden aportarse contribuciones al conocimiento específico, sobre todo porque en el período priorizado, se genera una proficua acción estatal en torno a las políticas agrarias, que potencialmente pueden continuar con el proceso de transformación de la gran propiedad, que se viene dando desde la década anterior, lo que implica modificaciones en la naturaleza y dinámica de la clase dominante argentina tradicional. En segundo lugar, es central la revitalización de la discusión en torno a las características del desarrollismo, y ello por dos razones: porque puede contribuir a la tarea de reinterpretación del fenómeno desarrollista que lo recupere, a pesar de su fracasada consolidación, en su carácter de una de las alternativas históricas que se abrieron a las sociedades más avanzadas de América Latina, al clausurarse el período de cambios sociales y políticos asociados con la primera etapa de industrialización sustitutiva; y porque el caso del desarrollismo sugiere una problemática más general que en la actualidad adquiere una

³ Esa capa encontrará en Krieger Vasena -Ministro de Economía en los años próximos, durante la autodenominada Revolución Argentina-, a su mayor exponente. Quiroga, Hugo (1985). Ver también para este aspecto: KOSSACOFF, Bernardo y AZPIAZU, Daniel. (1989)

⁴ El tema no ha sido objeto de análisis histórico específico. Lo que existe son estudios referentes al ámbito más amplio de América Latina –dentro del cual Argentina es un caso casi atípico-, y referencias a la política agraria un tanto aisladas del programa integral del desarrollismo local en la bibliografía general.

relevancia especial, sobre todo para el Cono Sur: la posibilidad de que regímenes basados en la vigencia de alguna modalidad de democracia política no están necesariamente vinculados a la satisfacción de demandas que postulen el logro de formas de organización social más igualitarias.⁵

Las propuestas iniciales respecto a la política agraria

El período del gobierno de Frondizi, en el ámbito de la política económica, es susceptible de ser dividido en dos etapas. En primer lugar, los meses iniciales, en los cuales la administración de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) intentó llevar a la práctica el programa eleccionario.⁶ En segundo lugar, el resto del período -hasta el nuevo protagonismo en la vida política del país de las Fuerzas Armadas, en 1962- durante el cual se aplicaron planes de estabilización monetaria sobre la base de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.)

La intransigencia, en el especial juego político instaurado en los inicios de la década de 1940, propone la renovación del programa de la Unión Cívica Radical (UCR), conformándose entonces el Movimiento de Intransigencia y Renovación, a comienzos de 1945. Este lanzamiento se da conjuntamente con la producción de un documento denominado *Declaración de Avellaneda*. Fue éste el manifiesto indiscutido de los dos partidos que surgieron de la división de la UCR en 1956, y de hecho se constituirá en la plataforma electoral de los años venideros. Las referencias a los aspectos sociales y económicos eran recurrentes, exhibiendo un inocultable grado de coherencia. Había referencias explícitas respecto a la problemática de la *cuestión agraria*, incluyendo intenciones significativas para la resolución de los conflictos sociales que aquejaban al ámbito rural. Concretamente se afirmaba que "la tierra será para los que la trabajan", individualmente o sobre bases cooperativas, y dejaría de ser utilizada en negocios especulativos; y en este contexto se hacía explícita referencia a la necesidad de una

⁵ Asborn, Martín (1993) ;Bustelo, Pablo (1998); Cavarozzi , Marcelo (1996); García Delgado, Daniel (1994); Graciarena, Jorge (1990); Jozami, Eduardo, Paz, Pedro y Villarreal, Juan (1985); Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1984); Torre, Juan Carlos (1998)

⁶ La derrota electoral que experimenta el tradicional partido de la Unión Cívica Radical en 1946, frente al peronismo no lo deja indemne. Comienzan las fracturas internas, siendo el ala intransigente la que va a desplazar progresivamente a los sectores más moderados, con un perfil más conservador. En 1954 es elegido presidente del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, Arturo Frondizi, consustanciado con el sector de los intransigentes. En medio de un ámbito en el que se profundizaron los conflictos internos, a comienzos de 1957 se produce la división definitiva: la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) por un lado -cuyo líder indiscutido era Ricardo Balbín- y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), encabezada por Arturo Frondizi.

"reforma agraria inmediata y profunda".⁷ En *Avellaneda...* se aprobaba de hecho la adquisición de latifundios para lotearlos *con sentido social*, pero deflacionándolos previamente, lo que implicaba, en principio, un sesgo expropiatorio. También se admitía la revisión del régimen de concesiones de la tierra pública para su *reordenamiento*, eufemismo que también se acercaba al proceso de expropiación, definiendo nuevas unidades de producción que serían adjudicadas en arrendamientos vitalicios. Y finalmente, se proponía "fomentar la explotación colectiva de la tierra para lograr una producción económica y una realidad agraria con sentido de cooperación democrática".⁸

Alteraciones en la concepción y la política agraria.

El giro dado por Frondizi en este ámbito se hace manifiesto ya en el Mensaje inaugural ante la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1958.⁹ Sobre la base de un diagnóstico acerca del panorama económico del momento -en el que remarca la situación dramática de la economía, el desequilibrio entre las reservas del Banco Central y las obligaciones de forzoso cumplimiento, y la vigencia de un proceso inflacionario agudo -procesos que podrían derivar en una situación de cesación de pagos internos y externos-, enumeró y analizó los esenciales problemas que habrían de afrontarse en el corto plazo: los gastos públicos y el déficit presupuestario, la balanza de pagos, la inflación creciente y los "males

⁷ Se propugna en el Programa de Avellaneda lograr que la circulación y comercialización de la producción agraria estuviese en manos de grandes cooperativas de productores y consumidores, bajo control y con la participación del Estado; y se prohibiría a las sociedades anónimas ser propietarias de latifundios, liquidando a las actuales que lo sean, con el fin de incorporar sus tierras a la implementación de un régimen de *reforma agraria*. También se propone la nacionalización de los recursos naturales, señalándose que todas las fuentes de energía natural, las empresas públicas y los monopolios nacionales y extranjeros que impiden el desarrollo económico del país serían nacionalizados, y entregada su administración a las provincias, los municipios o las cooperativas. Se sostiene la defensa de las pequeñas empresas independientes, asegurándose a todas las actividades económicas no incluídas en el proceso de nacionalización la más amplia libertad económica, sin barreras artificiales creadas por el gobierno, intereses especulativos o el gran capital. Se aboga por un desarrollo industrial global, pero no basado en el bajo nivel de la vida de los trabajadores, ni cuando resultara perjudicial para *los* intereses generales. En este sentido debía arribarse a una democratización industrial, a través de la participación de técnicos, empleados y obreros en la dirección y utilidades de las empresas, con libertad sindical y derecho a huelga. Plantea también la necesidad de una reforma financiera e impositiva, de modo tal que el sistema resultara progresivo para las rentas no ganadas con el trabajo personal. Szusterman, Celia. (1998)

⁸ Landaburu, Jorge (1999)

⁹ Aparentemente los cambios que se produjeron en el pensamiento de Frondizi y que lo condujeron a desnaturalizar la plataforma del partido, comenzaron a partir de su encuentro con Rogelio Frigerio, a comienzos de 1956, al parecer exitoso hombre de negocios y defensor a ultranza de los intereses de la burguesía industrial argentina. Tuvieron coincidencias importantes en lo que se refiere a los problemas nacionales: ambos consideraban que había que superar los errores de la vieja política argentina, particularmente en lo que se refiere a la estrategia de los gobiernos *populares* que históricamente concentraron su lucha contra el librecambismo conservador sobre la base de programas caracterizados por una gran intervención estatal con el objetivo de lograr una *redistribución* del ingreso nacional que tuviera en cuenta los intereses de las clases más bajas. Para Frigerio y Frondizi la prioridad no es la distribución,

de la burocracia", a la que debería enfrentarse y combatirse dándole un fuerte impulso a la "actividad privada de carácter productivo";¹⁰ precisando luego los esenciales cauces por los que habrían de orientarse las políticas respecto al comercio exterior, las finanzas, las inversiones extranjeras, las fuentes energéticas y mineras, y la siderurgia nacional. Al referirse a la actividad agraria, la ubica dentro de un ámbito de "integración económica que constituye la clave del desarrollo nacional". Dentro de este marco, el agro amplía y profundiza su función económica y cobra nueva significación como factor de progreso técnico y social.¹¹ Por haberse demorado en exceso el desarrollo energético e industrial - expresa Frondizi en mayo de 1958- la economía argentina sigue descansando en gran parte sobre lo que produce el sector agropecuario, que actualmente ocupa al 20% de la población; de la riqueza generada por este sector provienen los recursos externos del país, "que son aprovechados por toda la población", transferencia de ingresos que acarrea crecientes penurias económicas al productor directo. El remedio para esta situación pasaba por elevar la capacidad productiva de todos los sectores económicos, "promoviendo un crecimiento armónico e integral de todo el país; ...ese desarrollo significará también progreso para el agro", en tanto permitirá tecnificar y mecanizar, diversificar la producción e "incorporar a la vida del hombre de campo todas las ventajas de la civilización"; elevación del nivel de vida que implicará, seguramente, una ampliación del mercado del consumo interno. Pero más allá de las conquistas técnicas -dice Frondizi- deberá resolverse "el más agudo problema que aqueja actualmente a trabajadores y productores rurales: el acceso a la tierra por cuantos quieran hacerla producir, y la estabilidad del hombre de campo y su familia en la tierra que trabaja".¹² Es evidente la transición desde una *reforma agraria inmediata y profunda*, hacia otro proceso en el que lo central es la búsqueda de una solución al problema del acceso a la tierra, que brinde los requisitos indispensables para intentar generar una situación de progreso, tales como la *seguridad y la estabilidad*.

Estos conceptos de Frondizi fueron ampliamente reforzados en años posteriores, ergiéndose en el sustento de líneas de acción ineludibles para resolver el problema agrario. Se enfatizó sobre aspectos tales como la necesidad de incrementar la producción a través de la incorporación masiva a la tierra de capital y de alta tecnología, para terminar con "el

sino la *producción*, ya que no es suficiente una justa distribución populista sin una verdadera generación de nueva riqueza. Acuña, Marcelo (1984)

¹⁰ Frondizi, Arturo (1978)

¹¹ Ibid

¹² Ibid

doloroso anacronismo del carácter extensivo de nuestras explotaciones";¹³ la exigencia de redefinir la relación entre *propiedad y estabilidad*, tan mentada durante las décadas anteriores, y que ahora el frondicismo enfocaba desde otra perspectiva: en efecto, afirmaba Frondizi, la propiedad es una condición de seguridad y de estabilidad, pero no en un sentido absoluto, en tanto la estabilidad es un problema de carácter económico-social y no jurídico-contractual; en este contexto se sobreentiende que el sistema de arriendos rurales, puede llegar a ser tan estable como el de propiedad.¹⁴ El problema agrario nacional -en la concepción del frondicismo- tenía una estrategia que podía expresarse en la siguiente aseveración: "mejor productividad, mayor producción". Es en función de esta estrategia que debían atenderse todos los problemas existentes, entre los cuales uno muy relevante es el de asegurar la estabilidad del arrendatario en el predio; si bien era éste un viejo problema nacional, en torno del cual existía una legislación bastante completa, la realidad social y económica no se mostraba tan alentadora. La estabilidad genuina del arrendatario habría de depender del desarrollo de la explotación, de su capitalización, la que le permitirá defender su seguridad desde una posición sólida; esta seguridad suponía, también, atender las exigencias de los nuevos precios del arrendamiento, que no podían sustraerse indefinidamente a las leyes de mercado, tanto por razones equitativas como por razones de interés general, en lo relativo al mejor y más eficiente aprovechamiento del campo argentino.

"Nosotros consideramos -dice Frondizi- que sigue siendo un principio teóricamente correcto el de que la tierra debe ser para quien la trabaja. Pero ello dentro de un espíritu de dinámica transformación de un país en desarrollo, esto es para que produzca más y mejor, lo cual no depende, ni mucho menos, del cambio de relación jurídica que va del arrendatario a la propiedad"¹⁵.

La producción agraria seguía siendo relevante, además de erigirse en la principal fuente de divisas; por lo tanto era fundamental la elaboración de una política que tuviese en cuenta los datos objetivos de la realidad y "se aparte de las doctrinas agraristas incorporadas indiscriminadamente a las plataformas de los partidos".¹⁶ La política agraria que se debía generar implicaba "una reforma real y profunda", en tanto que al multiplicar la productividad y la producción, elevaba el nivel de la vida del hombre de campo, "en su condición de productor, no de propietario". En efecto, tal política no persigüía "beneficiar

¹³ Frondizi, Arturo (1965)

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

al propietario de la tierra por serlo, sino en tanto la trabaje y la haga producir", no estimulando la especulación, sino, por el contrario, desalentándola. Propietarios y arrendatarios agropecuarios se beneficiarían por igual, en tanto todo el capital disponible se introdujera en el sector para mejorar las condiciones técnicas, y "no se distraiga en cambiar la condición jurídica de la tenencia de la tierra".¹⁷ Las soluciones para el problema agrario se centraban en conseguir que la tierra produjese en las mejores condiciones posibles de economía, para lo que había que desalentar al latifundio y al minifundio improductivo, incrementar la tasa de capital-hombre ocupado y dotar al campo de instrumentos modernos de producción; en este sentido, *la verdadera reforma agraria es la que en su aspecto económico*, provee al productor los recursos financieros y técnicos necesarios para hacer de su actividad una verdadera empresa moderna y de alto rendimiento; *es la que en el aspecto social* transforma la comunidad rural proveyéndola de energía, caminos, vivienda, transportes, escuelas, teatros, radio, televisión, dando a la familia campesina idénticos sentimientos de seguridad y de constante perfeccionamiento de su vida material y espiritual de que gozan las comunidades urbanas desarrolladas.¹⁸

Rogelio Frigerio¹⁹ analizó el problema agrario desde una perspectiva particular y coincidente en un todo con la de Arturo Frondizi. Definía sus ideas como

"enteramente diferentes respecto a las que vienen postulando ...desde hace muchos años los teóricos de la llamada reforma agraria, caballito de batalla de la programática reaccionaria de las tituladas izquierdas argentinas".²⁰

Se ha incurrido -afirma Frigerio- "en el error de aislar el problema agrario, que es un problema de desarrollo, del problema que implica el desarrollo nacional en su totalidad". Sin industrialización no hay desarrollo de la agricultura, lo que equivale a afirmar que toda concepción científica de una reforma agraria parte de la industria pesada y no de la inversión de estos términos como lo plantean los reformistas: "reforma agraria para llegar a

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid. En 1955, y consecuente con las ideas planteadas en Avellaneda, Frondizi expresa lo siguiente: "A lo largo de nuestra historia los privilegios económicos representados por el latifundio, los monopolios y la penetración imperialista han actuado como factores paralizantes. El desarrollo nacional exige bases económicas renovadas que se alcanzarán en buena parte con la extirpación de privilegios, monopolios y la sanción de una profunda reforma agraria". En: Frondizi, Arturo (1955)

¹⁸ Frondizi, Arturo (1965)

¹⁹ Frigerio fue nombrado en la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, cargo que Frondizi le otorga a la medida de quien debería manejar la negociación con los inversores extranjeros. El frigerismo se convirtió, con la anuencia de Frondizi, en un grupo de oposición dentro de la UCRI al Programa de Avellaneda, de orientación socializante, y que en la opinión del nuevo grupo se caracterizaba por su vocación *estatista y populista*. Acuña, Marcelo (1984)

²⁰ Frigerio, Rogelio (1965)

la industrialización, contra la tesis correcta, industrialización para llegar al desarrollo del campo".²¹ En la concepción de Frigerio, no existía un problema agrario separado de los problemas genéricos de la economía nacional, en tanto el problema era uno solo, tanto para el agro como para la industria: *el subdesarrollo*. En el caso del agro, no se trataba de un problema centrado en las relaciones jurídicas del productor con la tierra, sino que el principal escollo se asentaba en la productividad de la explotación agraria; y esta productividad se incrementaba con capital, maquinaria, fertilizantes, plaguicidas, semillas seleccionadas, transportes y caminos eficientes. Sobre la base de este argumento queda totalmente planteada, según Frigerio, la *absoluta interdependencia* del desarrollo del agro, la minería y la industria, y la influencia recíproca de un sector de la economía sobre los demás. Por lo tanto, dentro de esta política general, el agro *es uno* de los factores de desarrollo, dependiendo su progreso de los otros ya enunciados; y la *solución*, en todos los casos, era una sola: "el desarrollo económico, esto es, capitales, tecnología, industria pesada".²² En este contexto, también el problema social se reducía a uno solo; en efecto, el nivel de vida de la población rural no mejoraba ni cuando se dividía la tierra ni cuando se convertía en propietarios a los arrendatarios: prosperaba cuando la tierra se explotaba como una fábrica, con capitales suficientes, con dimensiones económicas y fundamentalmente "con organización empresaria, no importa quién sea el propietario del fundo". En efecto, el pequeño propietario, hipotecado al banco, trabajando con su familia en una chacra carente de electricidad y de implementos mecánicos, "es más esclavo de la tierra y vive peor que el asalariado de las grandes explotaciones agrícolas modernas o que el obrero industrial". El problema del atraso, tanto en Argentina como en otros países de América Latina, no residía en la cuestión de la mala distribución de la tierra, sino que se centraba en la escasa productividad de la misma, lo que no dependía de que la posean pocos o muchos individuos, sino de la relación capital-hombre ocupado. En efecto, fraccionar los latifundios no equivalía a multiplicar la productividad; por el contrario, muchas veces implicaba disminuirla, en tanto hacer propietario de la tierra a un peón sin capital ni medios para trabajarla, no mejoraba su condición socioeconómica ni beneficiaba a la comunidad rural: era la incorporación masiva de capital y de insumos tecnológicos lo que iba a transformar al

²¹ Ibid

²² Ibid

ámbito agrario atrasado en una economía rural altamente productiva y retributiva, ya sea para los propietarios, arrendatarios o asalariados que participan en la producción.²³

La necesidad de una política agraria racional era apremiante. Argentina no podía seguir sustentándose casi exclusivamente en sus exportaciones de granos y carne; el valor de esa exportación ya no era suficiente para financiar las crecientes necesidades de importación de materias primas industriales, combustibles y bienes de capital; por consiguiente no había otra salida que sustituir importaciones; esto sin perjuicio de incrementar la producción agropecuaria y abaratar sus costos, para conservar y mejorar posiciones en el mercado internacional. Había que archivar definitivamente -dice Frigerio- la imagen de una Argentina fundamentalmente agropecuaria y de un sector industrial que abastece normalmente el consumo interno: "esta imagen idílica de la Argentina simplemente ya no existe".

"El agro y la industria necesitan hoy, no dentro de 20 años, el vigoroso desarrollo de la industria pesada, de fuentes de energía, transportes y caminos. Estas son las bases ineludibles de la supervivencia y expansión de la economía argentina en el mundo de la década del 60".²⁴

El problema agrario presente en el Plan de Estabilización de diciembre de 1958. Reacción de las corporaciones.

A comienzos de diciembre de 1958 el Ministro de Economía, Dr. del Carril, asistió a la reunión del FMI en que debería tratarse el plan argentino de estabilización económica. El objeto fundamental era obtener, por parte del organismo, el retiro de la segunda y tercera cuota de un préstamo ya acordado, a las que el país solo podía aspirar si lograba convencer respecto a que estaban dadas -en su vida interna y en su situación económico-financiera- las condiciones reglamentarias exigidas por esa institución. La gestión ministerial revestía especial trascendencia, no sólo porque el país necesitaba de los 75 millones de dólares que sumaban esas dos cuotas, sino porque de su obtención dependía que otros organismos concedieran sendas ayudas financieras; entre ellas, 300 millones de dólares de Eximport Bank y 150 millones más de la Unión Europea del Carbón y el Acero. Sin duda la tarea que le esperaba en Washington al Dr. del Carril no era trivial. Debería convencer que el plan de rehabilitación era capaz de garantizar la reducción de los déficits que abrumaban al presupuesto nacional y a los organismos nacionalizados, el aumento de la producción, la atenuación del negativo balance de pagos; todo ello sin descuidar una acción directa sobre

²³ Frigerio, Rogelio (1968)

la inflación, y el reaseguro de que la *paz social* no corría riesgos, condición sine qua non para la obtención de ayudas financieras y de inversiones de capital.²⁵

Este plan fue anunciado a fin de diciembre de 1958 y preparado sobre la base de las recomendaciones del FMI, que se negaba a dar mayor asistencia financiera si no mediaba un compromiso del gobierno de implementar un plan antiinflacionario. El objetivo del Plan de Estabilización era, por ende, lograr el equilibrio presupuestario y del balance de pagos, eliminar el proceso inflacionario y liberalizar la economía. En tanto la inflación y los desequilibrios eran consecuencia -según los expertos- de la excesiva oferta de dinero, se trataba de limitar ésta a través de una disminución del gasto público, la contención de los aumentos de salarios, una restricción del crédito bancario y la supresión de los controles de precios, cambios y de subsidios; una vez desaparecida la inflación, las fuerzas del mercado se ocuparían de lograr un crecimiento sano y sostenido de la economía argentina.²⁶ El 1º de mayo -expresaba Frondizi- expusimos con claridad la situación del país; señalamos su gravedad y anticipamos que iba a ser necesario adoptar medidas de fondo para evitar que la Nación cayera en cesación de pagos internos y externos; para ello se debía

"...contener el devastador proceso inflacionario, sanear la moneda y crear las condiciones de estabilidad y seguridad que permiten nuestro progreso. Se debían asegurar...los recursos financieros indispensables para evitar que el agotamiento de las reservas de oro y divisas condujera a la paralización de los suministros externos, la quiebra industrial, la desocupación y la miseria popular. Ha llegado el momento de afrontar los hechos y adoptar remedios heroicos".²⁷

La estabilidad no sólo era necesaria para modernizar la economía: lo era también para logro del progreso material, de la paz social y del desarrollo. La estabilidad era la prioridad absoluta, por encima de la consigna electoral de legalidad, paz social y desarrollo.²⁸

²⁴ Frigerio, Rogelio (1962)

²⁵ "Revista informativa de los mercados y comercio de haciendas, lanas, cueros, cereales, campos y remates. Publicación editada por Pedro y Antonio Lanusse S.A., 1º diciembre 1958

²⁶ Niosi, Jorge (1974)

²⁷ Frondizi, Arturo (1978)

²⁸ El Plan de Estabilización contemplaría las siguientes medidas: 1.-Imposición de una cotización única del peso, libre y fluctuante para todas las importaciones y exportaciones, aunque las importaciones no esenciales (de acuerdo con su grado de necesidad para el país), recibirían una sobretasa -entre el 20 y el 40%-según listas elaboradas por el gobierno, que fundamentalmente incluían bienes de equipo y materias primas; todos los bienes que se producían en el país y artículos de lujo recibían un gravamen de 300%.2.- Eliminación del sistema de cuotas, permisos de importación, y otros procedimientos que *arbitrariamente someten la actividad económica a la decisión de un funcionario*. 3.- Retenciones sobre las exportaciones: 10% del valor de la exportación de la mayoría de los productos agropecuarios, 20% del valor de exportación de casi todos los cereales, semillas, oleaginosas, quebracho y cueros. Durante 1960-61 se eliminaron la mayoría de los impuestos sobre las exportaciones. 4.- Restricción del crédito bancario y el dinero circulante para *eliminar las tendencias inflacionarias*.5.- Eliminación de todos los subsidios directos e indirectos al transporte público para que éste se autofinancie, y aumento sustancial de las tarifas

En enero de 1959 el Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, Bernardino Horne, emitió un mensaje dirigido a todos los productores del país para explicitar la función del campo en relación al *Plan de Racionalización y Austeridad*. Se aludía allí a los esenciales problemas del ámbito agrario: descenso de las áreas sembradas con los principales cultivos; disminución de existencias ganaderas vacunas; decaimiento de la rentabilidad económica de la empresa rural; e incremento de la población, proceso que no exhibía correlatividad con un incremento sostenido de la producción. Ante este panorama -y teniendo presente "la extraordinaria significación de la producción agropecuaria en el saldo de nuestra balanza comercial", además de su relevancia en el plan del gobierno, que apuntaba a una "integración racional donde se balanceen adecuadamente el desarrollo energético, siderúrgico, químico, junto con el de la producción agraria, dando a ésta un poder de compra perfectamente correlacionado con las demás actividades"²⁹ - las soluciones que se plantearon son las siguientes: acrecentamiento en volumen y valor de la producción con modificaciones adecuadas de estructura; mejoramiento de la productividad agraria, sobre la base de un perfeccionamiento tecnológico³⁰; incremento de la rentabilidad de la empresa agraria, no sólo a través de los precios, sino conjugando armónicamente la relación de éstos con los costos y buscando la diversificación y/o integración de la producción, y planes adecuados de empleo de la superficie disponible, con una gama de diversas actividades que permitiesen usar al máximo, en el tiempo, el potencial trabajo y el espacio. Se ha señalado insistentemente cómo, en años anteriores, una equivocada política

de todos los servicios públicos. Szusterman, Celia (1998) El balance global del Plan de Estabilización es negativo. Los objetivos no fueron alcanzados, en tanto la inflación no se detuvo, los déficits no fueron disminuídos en el presupuesto nacional, no se equilibraron las cuentas externas; y además se produjeron otros efectos no buscados por el Plan: una nueva traslación de ingresos del trabajo hacia la empresa, una aceleración de la concentración y desnacionalización de la economía, especialmente del sector industrial. Niosi, Jorge (1974)

²⁹ Secretaria de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación (1959)

³⁰ A comienzos de 1959 el PEN crea la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE) para coordinar, programar trabajos y promover investigaciones y brindar asesoramiento, destinado a fomentar el desarrollo económico. Fue creada sobre las bases establecidas en el Acuerdo General para un Programa de Cooperación Técnica, suscripto entre el gobierno argentino y el de Estados Unidos, a mediados de 1957. Varios son los objetivos que integran el plan de acción de CAFADE, pero el más importante, sobre todo en los años que nos ocupan, es la denominada "Operación Carnes". Esta prioridad se debe a la necesidad de resolver a corto plazo los problemas de nuestra producción de carne vacuna que es, en definitiva, la mayor fuente de ingresos de divisas. "Operación..." procura, por medio de un plan de acción coordinado e integral, atacar todos los obstáculos que se oponen al aumento y mejoramiento de aquella producción que debe lograrse en el menor lapso posible, sobre la base de incrementar el rendimiento de carne vacuna en las superficies actualmente en explotación. Para ello ha encarado la solución de tres tipos de problemas: la alimentación animal (más cantidad de alimentos por unidad de superficie), sanidad animal (mejor atención sanitaria de la hacienda) y genética animal (técnicas zootécnicas que permitan individualizar padres capaces de

económica y social, en su preocupación por otorgar facilidades y beneficios al nivel de vida de los asalariados urbanos, originó un desequilibrio en la economía nacional en evidente perjuicio de los productores rurales; su situación económica decayó considerablemente en comparación con la de otros sectores, y el resultado fue el descenso de la producción agraria y reducción de las exportaciones.

Tanto el Estado como las fuerzas vivas coincidían, en general, en la defensa y apoyo de las industrias existentes y en la conveniencia de fomentar y estimular la creación de toda *nueva industria útil*. Esta protección, estímulo y fomento se concretaba a través de medidas proteccionistas que irían disminuyendo a medida que se creasen condiciones favorables al desarrollo industrial. Es innegable la posición del gobierno, manifestada en la aspiración de poner en funcionamiento las teorías del neoliberalismo de libre empresa, comercio libre y libre competencia, tendiente a lograr que no subsistan en el país más que *industrias útiles* eliminando todas aquellas que se consideraban parasitarias por no poder subsistir sino mediante la implantación de recargos excesivos a la procedente del extranjero.³¹ Hasta tanto se alcanzara la realización integral de este programa, la recuperación del agro se había disvirtuado por una serie de disposiciones proteccionistas que incidían en forma progresiva sobre los costos de producción. El plan de recuperación de la ganadería era lento en su desarrollo por razones biológicas, y trascurrirían varios años hasta que se rehicieran los rodeos, lo que incidiría también en la producción agrícola, dada su estrecha interdependencia. Sin duda, era contraproducente que por razones puramente fiscales estuviesen recargados con altos gravámenes elementos de primera necesidad para la producción, como herbicidas, insecticidas, abonos, etc., al igual que desalentar la producción del agro con retenciones y otros gravámenes que implicaban para el productor una pérdida apreciable.³² Por lo tanto, si bien era exacto que el país debía industrializarse, no era menos cierto que su desarrollo debería producirse de modo tal que no asfixiase al

producir novillos de gran precocidad y rápida terminación con carne magra). "La Chacra", setiembre de 1960

³¹"Hereford. Revista mensual de la Asociación Argentina de Criadores de Hereford", noviembre 1960

³²Más del 80% de nuestra exportación proviene de la actividad agropecuaria, contribuyendo la ganadería con 400 millones de dólares, y con otro tanto la agricultura. Lo que aporta ésta última actividad lo obtiene embarcando anualmente 5,3 millones de toneladas. Si se tiene en cuenta que el país alcanzó a exportar 18 millones de tons. y que el consumo interno aumentó desde entonces por crecimiento vegetativo solamente 1,7 millones de tons., si lográsemos nuevamente aquella cifra nos quedaría un saldo exportable de 16,3 millones de tons., o sea, 11 millones más por año que en la actualidad; esta recuperación significaría para el país un ingreso aproximadamente de 800 millones de dólares adicionales, suma ampliamente suficiente para resolver todos los problemas financieros. Un aumento masivo de la producción del agro en este sentido, y por no depender de una evolución biológica como en el caso de la ganadería, podría realizarse en el término de 1 o 2 años. Ibid

campo, teniendo en cuenta que era éste, por el momento, el único que podía superar el estancamiento. La situación del agro era fuertemente cuestionada por los productores, en tanto éstos evaluaban que en dos años -hacia fin de 1960- poco se había hecho para conlúir con las verdaderas causas de la improductividad e ineficiencia que en varias formas trababan los esfuerzos de la producción: impuestos elevados, burocracia excesiva, prácticas antiproductivas que, existentes antes, quedaron de alguna manera ocultas por la sombra absorbente de la situación cambiaria. Pero ahora han surgido plenamente. Las retenciones cambiarias sobre los productos de exportación -justificadas como medio técnico para evitar un súbito desnivel en los ingresos de los sectores productivos del país y que han sido fecunda fuente de ingresos para el erario público- van siendo reducidas paulatinamente, fundamentalmente porque la presión de los costos impedía a la producción agropecuaria competir con ellas en los mercados internacionales; no fueron reducidas en cumplimiento de una política preestablecida, sino por imperio de los hechos económicos que llevaron al Estado a perder ingresos internos, para mantener la producción de divisas. En este sentido en un editorial de la revista *Hereford* se realiza la siguiente comparación, de por sí ilustrativa:

"Podemos comparar al productor agropecuario con un hombre encerrado en un tonel de hierro al que se le da el aire necesario para que pueda seguir respirando cuando es indispensable, pero sin que el tonel sea despedazado. ¿Qué pasará cuando el aire, las retenciones cambiarias, se concluya y sea preciso romper la prisión a cualquier costo y con apresuramientos?"³³

Tanto la producción agrícola como la ganadera se mantuvieron estancadas durante el período frondicista. En lo que hace a la distribución de la tierra, las medidas tomadas no dieron los resultados propuestos durante el período electoral, lo que de alguna manera ha quedado manifestado en el giro de las concepciones de los protagonistas del momento. Aquel no era el problema, en tanto el país requería la integración del sector agropecuario, cuyas explotaciones, organizadas como empresas capitalistas, padecían las mismas limitaciones y carencias que los establecimientos industriales. En este contexto, el problema agrario era, según Frigerio, el bajo nivel de capitalización, la falta de infraestructura, las dificultades para acceder al crédito y el atraso tecnológico; con estos argumentos Frigerio ensaya la refutación de los *reformistas agrarios*, llamando la atención respecto

"de la confusión ideológica de quienes describían presuntas supervivencias feudales en el sector que, desde sus orígenes y al menos en Argentina, había asumido un papel

³³ "Hereford...", diciembre de 1960

de gran dinamismo precisamente por apelar de manera dominante a la explotación capitalista".³⁴

En similares términos definía Frondizi a la agricultura argentina dentro de los marcos de las formas capitalistas de explotación³⁵: no se trata -afirmaba- como en otros países subdesarrollados, de superar, modificar o transformar estructuras socioeconómicas precapitalistas, ni de resolver el problema social de un alto índice de concentración de propiedad dentro de un cuadro de población predominantemente campesina; el desafío era convertir o transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, cuya diferencia con la empresa propiamente industrial no sea otra que el objeto a que están dedicadas; el problema agrario en Argentina estaba enmarcado en la exigencia de incremento de la productividad; allí se encontraba "el sentido de cualquier postulación de reforma agraria".³⁶

El otro objetivo que los desarrollistas planteaban respecto a la política agraria desde fin de 1958, era restablecer al sector agroexportador como elemento dinámico de la economía. Para ello fue liberado, a comienzos del año 59, el mercado de cambios; la tasa de cambio efectiva pasó de 28 \$ por dólar a 82 \$ en abril de 1962, una devaluación del 300% en tres años. También fueron aumentados los precios mínimos fijados por la Junta Nacional de Granos para las cosechas; se abolieron los restantes controles de precios para la venta al consumo interno de los productos agropecuarios; se impusieron retenciones a las exportaciones, de 10% para las carnes enfriadas, congeladas y en conserva, para las lanas y el ganado en pie, y de 20% para los cereales y oleaginosas con sus subproductos, y para las carnes saladas y los cueros. El Estado obtuvo así cada año aproximadamente 10% de sus ingresos fiscales del sector exportador, aunque el porcentaje se redujo hacia el final del período, en que las retenciones fueron disminuídas para compensar el aumento de precios internos. De todos modos, la devaluación produjo una importante traslación de ingresos en favor del empresario agroexportador, traslación que no dió los resultados esperados ya que la producción se vio sensiblemente estancada. También se implementaron una serie de medidas destinadas a reconstituír los stocks ganaderos: se dictaron retenciones a la

³⁴ Landaburu, Jorge (1999)

³⁵ Las razones que avalan esta concepción son las siguientes: las relaciones entre los arrendatarios y los propietarios o entre ambos y obreros agrícolas reposan en contratos y no en relaciones de status de tipo tradicional, feudal o semifeudal; el destino de la producción es el mercado y no la subsistencia; la renta de la tierra es renta capitalista; la mano de obra libre, de hecho y de derecho, se utiliza en forma masiva; las tareas se encuentran mecanizadas de manera relativa, con el agregado de que el bajo índice de población rural hace de la mecanización el único procedimiento económico para abaratar costos. Frondizi, Arturo (1965)

³⁶ Ibid

exportación de carne y ganado que eran menores que las impuestas a la producción agrícola, con el objetivo de aumentar las existencias vacunas³⁷.

Ante las medidas que exhibía el Plan de Estabilización respecto al sector agrario, las corporaciones de grandes propietarios, plantearon sus parciales acuerdos, así como marcaron sus pronunciadas diferencias, en defensa del desarrollo integral del agro, en tanto pilar fundamental de la riqueza nacional, aún sin ignorar que el país aspiraba al crecimiento de sus industrias.

Estas corporaciones representativas de los intereses de los grandes propietarios generaron actitudes de resistencia defensiva, manifestada profusamente durante el período, con énfasis en factores tales como la *inseguridad, la amenaza, la inestabilidad, la indefensión, el atentado*, y el peligro de *comunizar* al país. A fin de 1957 realizan una primera asamblea que convoca a estas corporaciones, con el objetivo de iniciar un plan destinado a la *defensa* de los intereses agropecuarios, y a constituir una *fuerza agraria* susceptible de gravitar ante la opinión pública, los partidos políticos y el gobierno nacional mismo. Se manifiesta una severa preocupación por los *momentos inciertos* por los que está atravesando el campo³⁸. En 1958 queda constituida la denominada *Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias*”, la que manifiesta una serie de propuestas específicas, cuya finalidad apunta a *modificar la dirección económica del país*, y cuyo eje central es la revalorización de la actividad agropecuaria en todas sus dimensiones.

La *Comisión*...no desconocía los aspectos positivos de la política sectorial, pero a la vez advertía sobre "el retardo, la dualidad o la flaqueza en la ejecución de esa política", que incluso podía derivar en el retorno a regímenes que el país repudia, o "lo que es más grave aún...puede producirse una crisis que será aprovechada por ideologías repugnantes, que ya han logrado abrir una puerta en América"³⁹. No se estaba cumpliendo con la promesa, en oportunidad de anunciar públicamente la estabilización monetaria y de precios, de lograr un equilibrio presupuestario. La política fiscal no respondía, en los hechos, a ese anuncio; se han creado nuevas cargas impositivas y elevadas las existentes, sin considerar que su incidencia en costos y precios, descolocan el producto argentino en el mercado exterior; el incremento de un 25% en el impuesto a las ventas era demostrativo del criterio fiscalista que inspiraban medidas de este perfil. En este contexto era importante comprender que el agro no podía regular a voluntad los precios, tal como ocurría en la industria o el comercio.

³⁷ Niosi, Jorge (1974)

³⁸ Discurso del presidente de la S.R.A. Juan M. Mathet. En: "La Res", enero 1958, p.18

El precio de los productos agropecuarios estaba regido por el mercado internacional dentro del cual cada vez se podía competir menos, en razón de los elevados costos, lo que inducía a la pérdida de muchos clientes y a la imposibilidad de ganar nuevos compradores.⁴⁰ Pero además de perder mercados, el rubro fiscal provocaba desaliento en el hombre de campo, que hasta llegaba a malvender sus tierras a fin de invertir su capital en otras actividades más remunerativas; la reducción del área sembrada y el éxodo campesino aparecían como los procesos más demostrativos de esta realidad. Las retenciones a las exportaciones que gravaban casi exclusivamente al agro, y mantenidas solamente por razones fiscales, importaban una sustracción de recursos al productor en beneficio del Estado, lo que impedía también competir en el exterior y postergaba, de hecho, la modernización de los procesos productivos. También hay otros asuntos que requerían urgente solución, tales como el alto valor de adquisición de maquinarias e implementos para el agro; la carestía del combustible, energía y transportes, y el manejo del crédito no siempre con destino al fomento agropecuario. Sobre la base de este diagnóstico, la *Comisión...* propuso, entre otros puntos, eliminar todas las trabas que se oponían a un mayor incremento de la producción agropecuaria; suprimir todas las retenciones que gravaban la exportación, devolviendo al productor el justo precio de su trabajo, de modo que al capitalizarse le fuese posible usar de las técnicas más modernas; y atacar con energía los vicios que impiden reducir los déficits presupuestarios, tales como la burocracia, los gastos públicos superfluos, y las empresas estatales.

Consideraciones finales

1.- La política agraria del frondicismo está enmarcada en un particular contexto internacional, en cuyo centro se halla la doctrina de la CEPAL, la que, después de un diagnóstico certero respecto a la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, pone énfasis en la necesidad de realizar una serie de reformas estructurales que se orienten a superar los *obstáculos para el desarrollo*. Así propone la industrialización planificada, la reforma agraria y la democratización política: nada se deja librado al azar ante la realidad de la región latinoamericana que presenta fisuras significativas como para encarar un proceso

³⁹"Hereford...enero 1961

⁴⁰ La conducta fiscal ejerce notable influencia en el alza de los costos del productor campesino. La pluralidad de impuestos llegan a sumar 5800 \$ por tonelada de chilled, 5350 \$ por tonelada de congelada y 6000 para el conjunto de carnes y menudencias, que representa de 65 a 79 dólares, lo que ha impedido ganar licitaciones por una diferencia aproximada de 20 dólares. En función de ello, es evidente que el Estado no percibe el impuesto que pretende ya que el país deja de exportar mayores volúmenes, lo que al final se traduce en pérdida de divisas, indispensables para cumplir nuestro programa de desarrollo. Ibid

dinámico de crecimiento y de modernización. Planificación del desarrollo, protección del mercado interno, integración latinoamericana, financiamiento externo, son los propósitos a lograr, pero también las adecuadas respuestas a la situación del estrangulamiento externo (balanza de pagos, asistencia exterior), y de los obstáculos internos al desarrollo (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad). Evidentemente, a medida que Estados Unidos y varios gobiernos de Latinoamérica insisten en la *gravedad del peligro comunista y de la posible subversión interna*, cobra también fuerza la demanda de ayuda financiera y de mejores precios para las materias primas; hasta 1958 las condiciones vigentes no obligaron a Estados Unidos a ofrecer, y menos a conceder la ayuda que se le pedía; pero a partir del triunfo de la Revolución Cubana la perspectiva cambia; y en este contexto la *Alianza para el Progreso* se configura como un instrumento defensivo de las clases dominantes, como expresión avanzada del monroísmo y del anticomunismo, como respuesta al descontento popular, y como freno y alternativa respecto a la Revolución en Cuba. Pero ya la *Alianza...* no expresa la mera repetición de consignas de otros tiempos, sino que conlleva cambios significativos: Estados Unidos se pronuncia, entre otras cosas, contra el latifundio y contra la distribución regresiva del ingreso. Sin embargo se exhibe con total claridad que la *Alianza...* no pretende hacer frente a las principales causas históricas del atraso y la pobreza de América Latina, sino tan sólo cerrar el paso a los movimientos populares que pueden lesionar los intereses creados y alterar la tranquilidad y el orden, accediendo a algunos cambios más o menos superficiales que "sólo modifiquen la fachada de nuestros países" ⁴¹.

2.-En cuanto al contexto interno, en el momento en que Frondizi llega al gobierno la situación manifiesta perfiles críticos. Estancamiento de la producción primaria, saldo de la balanza comercial negativo, industria frágil y desintegrada, red ferroviaria obsoleta, sistema energético deficiente, todo en un contexto de un fuerte proceso inflacionario. En este marco ninguna actividad productiva del país podía funcionar. Ante esta realidad, era necesario incrementar la integración productiva, elevando la intensidad del capital y la rápida ampliación del espectro industrial interno, como *prerrequisito* para obtener una tasa sostenida de crecimiento económico. Y todo ello requiere un contexto de estabilidad, pero *no como cuestión previa*, en tanto ésta no podría adquirir viabilidad sin un enérgico impulso previo al desarrollo.

⁴¹ Aguilar Monteverde, Alonso (1979)

3.-Durante los primeros meses de gobierno, y siguiendo con la misma línea de las propuestas del período electoral, quedan en pie en lo que a política agraria se refiere, las postulaciones consignadas en su momento en el *Programa de Avellaneda*.. No obstante, ya en el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, Frondizi, si bien hace referencia a la necesidad del acceso a la propiedad de la tierra, pone mayor énfasis en aspectos tales como la tecnificación, la mecanización, la seguridad, la estabilidad, proceso éste último que puede escindirse perfectamente de la condición de propietario o no de la tierra. En realidad -se sostiene- todos los procesos mencionados pueden lograrse sin un cambio en la condición jurídica de la propiedad. La *reforma agraria*, en el aspecto económico, es la que propicia los recursos financieros y técnicos para generar una *verdadera empresa moderna*; y en el aspecto social, la que transforma a la comunidad a través de la provisión de los elementos básicos, desde vivienda y energía, hasta escuelas y medios masivos de comunicación. Las concepciones de Frigerio no difieren de las de Frondizi, sino que las profundiza, sosteniendo como enteramente racional la tesis que propugna la industrialización como punto de partida para lograr el desarrollo del campo; y desjerarquizando la idea opuesta, sostenida por los reformistas, que postula la reforma agraria para arribar a la industrialización. Ya los problemas relativos a la forma de tenencia de la tierra se han diluído, y todo el conflicto parece circunscripto a la posibilidad de incorporar máquinas, electricidad, orientación técnica y protección comercial. El desafío esencial es el de la productividad -a la que se le quita todo tipo de *contenido social*-, y a la que se arriba fundamentalmente con la incorporación de capitales y de tecnología; siendo la solución, tanto para la industria como para el agro, una sola: desarrollo económico, es decir, capitales, tecnología, e industria pesada.

4.- La política agraria sigue una clara estrategia de desarrollo rural tecnocrático, en tanto el objetivo esencial es el incremento de la producción agraria, mediante la incorporación de tecnología y de capital, poniendo énfasis, por tanto en procesos tales como la competencia, los mercados libres y la amplia dispersión de la propiedad privada. El objetivo es la *modernización* y el *desarrollo* del sector agrario, imprescindibles para la consolidación del modelo industrialista en crecimiento. Se trata de un estilo de *reforma agraria marginal o contrarreforma*⁴², en tanto sólo apunta hacia una *reparación superficial*, desviando manifiestamente la presión nacional sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías, de propiedad fiscal o localizada en zonas periféricas. En países como Argentina de

avanzada urbanización y relativa industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político, no es la *presión campesina* sobre la tierra, sino la *presión nacional*, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización, la concentración poblacional en las grandes ciudades, la demanda industrial de materias primas, y la aspiración de las clases trabajadoras a un más alto nivel de vida. En la medida en que esa presión se intensifique, se podría diseñar *una reforma agraria de afuera hacia adentro*, o sea, de las exigencias del desarrollo global hacia la estructura agraria.⁴³

Evidentemente la praxis política del gobierno desarrollista prima por sobre las razones doctrinarias, expresadas años antes a través de convicciones de perfiles mucho más progresistas. Consideramos que esta realidad no es ajena al contexto más general de déficit de representatividad que acosaba al gobierno en el poder y que lo condicionaba a generar nuevas prácticas políticas que contemplaran las demandas de los actores sociales involucrados, especialmente a los económicamente más concentrados.

5.-Respecto al Plan de estabilización, si bien procura contribuir a la meta final de la expansión de la economía y el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, su finalidad directa es otra. No es su propósito inmediato aumentar la productividad o elevar el nivel de vida de la población. Su objetivo consiste en establecer un mínimo de orden previo que suministre las bases indispensables para un plan de desarrollo económico. Se ha entendido que cualquier política expansiva tropezaría con dificultades insalvables y que todos los esfuerzos quedarían en la nada mientras no se hubiera logrado resolver previamente algunos problemas fundamentales que afectan peligrosamente el funcionamiento mismo de la economía. Estos problemas, cuya solución constituye el objetivo propio del plan de estabilización, se pueden reducir concretamente a tres: el equilibrio del balance de pagos, la eliminación de la inflación y el aumento de la capitalización. Para el Desarrollismo la fortaleza de la expansión se asienta en la gran empresa privada, pero el Estado tiene la función de promover el desarrollo, favoreciendo la capitalización en los sectores considerados claves; de allí que se hayan utilizado los resortes estatales para promover la inversión extranjera, a través de la devaluación, y de ventajas crediticias e impositivas. Entre las finalidades del plan económico oficial, una de las fundamentales fue proporcionar estímulos de desarrollo a la economía agropecuaria,

⁴² García, Antonio (1973)

⁴³ Ibid

principalmente a aquella que produce saldos exportables y que puede proveer las divisas que se requieren. El país necesita la integración del sector agrario al proceso de desarrollo, en tanto elemento dinámico de la economía, no sólo por su vinculación con el problema del balance de pagos, sino también por la potencial disminución de saldos exportables, e inadecuado abastecimiento del mercado interno. El sector terrateniente -a pesar de sus constantes cuestionamientos y reclamos- vió favorecida, en los hechos, su capitalización a través de la implementación de mayores precios relativos, créditos y paulatina desgravación impositiva.

6.-Las corporaciones de grandes propietarios rurales mantienen una actitud expectante frente a la política agraria del frondicismo. Plantean sus parciales acuerdos con el Plan de Estabilización en general, pero realizan fuertes cuestionamientos a las líneas del programa económico relativas a los precios, derecho de propiedad, libertad de comercio, cargas impositivas, especialmente las retenciones a las exportaciones, prórroga de los arrendamientos rurales. En 1959 ocupa la Secretaría de Agricultura Ernesto Malacorto, activo miembro de la Sociedad Rural Argentina, que reemplaza al reformista Bernardino Horne; no obstante el tono de las grandes corporaciones siguió siendo opositor, en tanto la cartera de Agricultura dependía del Ministerio de Economía, controlado esencialmente por funcionarios ligados y comprometidos directamente con la actividad industrial. Es de destacar la posición constantemente defensiva de las corporaciones de grandes propietarios territoriales que, en un estado de manifiesta alteración y desasosiego por el recurrente tema de la reforma agraria, atinan a profundizar el proceso de aglutinación, y a centrar sus propuestas en planes de *"promoción rural"* sobre la base de la *"tranquilidad en el orden"*, pareciendo ignorar, por el momento, la distancia abismal existente entre las *"leyes"* de reforma y los *"procesos"* de reforma agraria.⁴⁴

7.- En síntesis, asistimos a la prevalencia de condicionamientos externos que pesan sobre la política económica en general y agraria en particular: concretamente, el despliegue de las corrientes desarrollistas en América Latina, y también la tendencia de las empresas multinacionales y sus especiales estrategias de acción para expandirse profusamente. En este contexto, se exhibe como imprescindible el reforzamiento del sector agropecuario, ante la exigencia de redistribuir renta agraria hacia el ámbito

industrial, ávido de incorporación de divisas para la sustentabilidad de su desarrollo. No está entre los propósitos de la política agraria del gobierno de Frondizi lesionar los intereses agrarios. Sin embargo ya es inocultable un claro proceso de disputas fraccionales por la hegemonía del poder entre la burguesía industrial asociada a las multinacionales, la oligarquía agroexportadora más tradicional y la burguesía industrial. Todo ello funcionando en el marco de un modelo de *desarrollo* y de *concentración económica*, que tiende a consolidar como fracción dominante a los sectores de capital más concentrado y a la alianza social dirigida por el capital financiero, en franca expansión.

Bibliografía citada en el texto

- Acuña, Marcelo (1984). De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del Radicalismo. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Volumen I.
- Aguilar Monteverde, Alonso (1979). Problemas estructurales del subdesarrollo. México, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Autónoma de México.
- Asbornio, Martín (1993). La moderna aristocracia financiera. Argentina 1930-1992. Buenos Aires, El Bloque Editorial.
- Bustelo, Pablo (1998). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Madrid, Editorial Síntesis.
- Cavarozzi, Marcelo (1996). El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Frigerio, Rogelio (1962). Cuatro años (1958-1962). Recopilación de política económica para argentinos. Ensayos y conferencias sobre política económica. Buenos Aires, Editorial Concordia.
- Frigerio, Rogelio (1965). "La reforma agraria". En: FRONDIZI, Arturo. El problema agrario argentino. Buenos Aires, Editorial Desarrollo.
- Frigerio, Rogelio (1968). La integración regional instrumento de monopolio. Buenos Aires, Editorial Hernández.
- Frondizi, Arturo (1955). Ni odio ni miedo, reconstruir el país. Buenos Aires (folleto)
- Frondizi, Arturo (1965) El problema agrario argentino. Buenos Aires, Editorial Desarrollo.
- Frondizi, Arturo (1978). Mensajes presidenciales 1958-1962. Buenos Aires, Ediciones Centro de Estudios Nacionales, Volumen I.
- García, Antonio (1973). Sociología de la reforma agraria en América Latina. Bs. As., Amorrortu

⁴⁴ En 1960 Pablo Hary, importante ganadero de la provincia de Buenos Aires, publica un trabajo titulado "Reforma Agraria o Promoción rural". Allí precisamente opone la política de "promoción rural" cuyos condicionantes fundamentales son "la tranquilidad en el orden" y la "explosión técnica"

- García Delgado, Daniel (1994).Estado & Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires, FLACSO/Tesis-Norma.
- Graciarena, Jorge (1990). "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis". En: Casanova, Pablo (Coordinador).El Estado en América Latina. Teoría y práctica. México, Siglo XXI/Universidad de las Naciones Unidas.
- Hary, Pablo (1961).¿Reforma Agraria o Promoción Rural?. Buenos Aires, Edición Rural
- Horne, Bernardino (1962).Hacia una democracia social agraria. Buenos Aires, Editorial Social Agraria.
- Jozami, Eduardo, Paz, Pedro y Villarreal, Juan (1985). Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983). Buenos Aires, Siglo XXI.
- Junta Nacional de Granos (1958).La producción y el comercio de granos. Buenos Aires (Publicación oficial)
- Kossakoff, Bernardo y Azpiazu, Daniel (1989). La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina/CEPAL
- Landaburu, Jorge (1999).Una alternativa en la historia. Frondizi: del poder a la política. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Niosi Jorge (1974). Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969). Buenos Aires, Siglo XXI.
- Quiroga, Hugo (1985). Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981). Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Revista Hereford. Revista mensual de la Asociación Argentina de Criadores de Hereford.
- Revista Informativa de los mercados y comercio de haciendas, lanas, cueros, cereales, campos, remates. Publicación quincenal editada por Pedro y Antonio Lanusse S.A.
- Revista La Chacra.
- Rueda, Alfredo. "La agricultura en función del desarrollo". En: Revista Hereford. Revista mensual de la Asociación Argentina de Criadores de Hereford, noviembre de 1960
- Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación (1959). Discurso del Señor Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación Dr. Bernardo Horne. La función del campo ante el Plan de Racionalización y Austeridad (Publicación oficial)
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1984).El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI - Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.
- Szusterman, Celia (1998). Frondizi. La política del desconcierto. Buenos Aires, Emecé.
- Torre, Juan Carlos (1998). El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Buenos Aires, Paidós.